

Serbien und Kosovo in der selbstverschuldeten Sackgasse? Eine Analyse der Beziehung zwischen Belgrad und Prishtina im Lichte der jüngsten Krisen

Dzihic, Vedran

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dzihic, V. (2019). *Serbien und Kosovo in der selbstverschuldeten Sackgasse? Eine Analyse der Beziehung zwischen Belgrad und Prishtina im Lichte der jüngsten Krisen*. (Working Paper / Österreichisches Institut für Internationale Politik, 104). Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-64464-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Serbien und Kosovo in der selbstverschuldeten Sackgasse?

Eine Analyse der Beziehung zwischen Belgrad und Prishtina im Lichte der jüngsten Krisen

Vedran Dzihic

Arbeitspapier 104 / Juni 2019

Arbeitspapier verfasst im Rahmen der Kooperation mit dem
Bundesministerium für Landesverteidigung.

Keywords:

Serbien, Kosovo, Westbalkan, EU-Erweiterung, EU

Dr. Vedran Dzhic ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am oiip und lehrt am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien. Zu seinen thematischen Schwerpunkten gehören Südosteuropa, EU-Erweiterung, Demokratie- und Autoritarismusforschung und Nationalismus.

Impressum:

Österreichisches Institut für Internationale Politik – oiip,
1090 Wien, Berggasse 7, www.oiip.ac.at, info@oiip.ac.at

Copyright © 2019

Zusammenfassung

Das vorliegende Arbeitspapier beleuchtet die Hintergründe für die jüngste Krise und die anhaltenden Spannungen zwischen Belgrad und Prishtina. Es bietet einen Überblick über die Entwicklungen des Dialogs zwischen Belgrad und Prishtina seit 2012 und analysiert vor diesem Hintergrund die jüngste Dynamik. Es wird der Prozess seit dem Beginn der Debatte über einen Gebietsaustausch eingehend analysiert. Im Arbeitspapier wird argumentiert, dass man angesichts der anhaltenden Spannungen und Krisen zwischen Prishtina und Belgrad alles daran setzen sollte, die Debatten und Verhandlungen zwischen den beiden Staaten in einen neu aufgesetzten, von der EU geführten und gut gemanagten Dialograhmen zu kanalisieren. Auch wenn es derzeit nicht absehbar ist, wann und unter welchen Bedingungen der Dialog zwischen Belgrad und Prishtina aufgenommen wird, bedarf es bereits zuvor einer klaren Vereinbarung über die Art und Weise sowie die Finalität des Dialoges. Nur dadurch können Möglichkeiten für einen weiteren Austausch und eine Konsensbildung eröffnet werden.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Ermordung von Oliver Ivanovic als Spiegelbild der Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo	5
Beziehungen zwischen Belgrad und Prishtina seit 2012 – ein Überblick über (k)eine Annäherung.....	6
Die Grenzfrage im Mittelpunkt – rapide Verschlechterung der Beziehungen als Ouvertüre für eine große Lösung der Kosovo-Frage?	11
Zur Situation im Norden des Kosovo.....	15
Argumente für und gegen einen umfassenden Deal und den Gebietstausch	17
Lässt sich der Normalisierungsprozess zwischen Serbien und dem Kosovo wiederbeleben? Mögliche Auswege aus dem derzeitigen Dilemma	20

Einleitung: Ermordung von Oliver Ivanovic als Spiegelbild der Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo

Ende Jänner 2018 ist eine der gemäßigten und pragmatischsten serbischen Stimmen im Kosovo, Oliver Ivanović, vor seinem Haus in Nord-Mitrovica von einem vorbeifahrenden Auto aus niedergestreckt und tödlich verwundet worden. Oliver Ivanović war ein Politiker, der kein Blatt vor den Mund nahm. Im September 2017 hatte er Serbiens Präsident Aleksandar Vučić und die Aktivitäten der von ihm kontrollierten serbischen Partei im Norden des Kosovo hart kritisiert. Er sprach in diesem Zusammenhang von einem „unglaublichen Gefühl der Bedrohung und der Angst“ im serbisch besiedelten Norden des Kosovo, von kriminellen serbischen Gangs und Lokalstrukturen, die im Niemandsland zwischen Serbien und dem meist albanisch besiedelten Restkosovo ihr Unwesen treiben. „Es ist tragisch“, sagte Ivanović, „dass man nach 18 Jahren des Lebens in der Angst vor extremen Albanern nun vor extremen Serben Angst hat und deswegen auswandert.“¹

Oliver Ivanovićs Ermordung wurde schnell zu einem Politikum. Noch bevor überhaupt die geringsten Ermittlungserkenntnisse vorlagen, wurde seine Ermordung von der serbischen Seite instrumentalisiert. Der serbische Präsident Aleksandar Vučić bezeichnete den Mord als „terroristischen Akt“ und als „Angriff auf Ivanovićs Familie, den Nordkosovo sowie alle Serben“.² Die serbische Premierministerin sinnierte in einem Interview über eine Kette von Ereignissen gegen Serbien, die von Albanern ausgingen. Der seit Monaten stagnierende Normalisierungsprozess sollte ursprünglich an dem Tag der Erschießung Ivanovićs wiederaufgenommen werden. Die serbische Delegation brach aber in Folge der Ermordung Ivanovićs die durch Vermittlung der EU in Brüssel angesetzte nächste Verhandlungsrunde mit dem Kosovo ab und kehrte nach Belgrad zurück. Zugleich beeilte man sich zu betonen, dass der gute Wille Serbiens, Fortschritte zu erzielen, von der albanischen Seite missbraucht werde.

Die bereits einen Tag nach der Ermordung begonnene Spirale der rhetorischen Eskalation und der Instrumentalisierung setzte sich in den Wochen und Monaten nach dem Attentat sowohl in Belgrad als auch in Prishtina fort. Zu der verbalen Entfremdung und rhetorischen Eskalation kamen im Verlauf des Jahres 2018 auch eine Reihe von Spannungen und Krisen hinzu. Die Liste der sprichwörtlichen Exzesse ist mittlerweile recht lang und reicht von der Verhaftung des serbischen Kosovo-Beauftragten Marko

¹ Intervju, Oliver Ivanović, Vreme, 28.9.2017, abrufbar unter <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1533026>

² Faith Bailey: Serbian President: Murder of Kosovo Serb leader was a “terroristic act”. Pristina Inside, 16.01.2018, verfügbar unter: <http://prishtinainsight.com/serbian-president-murder-kosovo-serb-leader-terrorist-act/>.

Djuric durch die kosovarische Polizei im März 2018, über frostige Bilder von Treffen zwischen Präsident Hashim Thaci und Präsident Alexander Vučić in Brüssel bis hin zur jüngsten Debatte rund um die nicht erfolgte Aufnahme des Kosovo in INTERPOL und die daraufhin von der kosovarischen Regierung verhängten Zölle über 100 Prozent auf die Einfuhr serbischer Produkte. Dies ist nicht alles, zumal in den Dezember-Tagen die Gründung einer kosovarischen Armee im Raum stand und als Reaktion darauf die serbischen Medien immer intensiver über den angeblich bevorstehenden Krieg zwischen Serbien und Kosovo berichten. Inmitten dieser Eskalationskette fand im August 2018 das Treffen zwischen den beiden Präsidenten auf dem Europäischen Forum Alpbach in Tirol statt. Die Wochen und Monate seitdem sind zudem durch intensive Debatten über ein finales Abkommen zwischen Serbien und dem Kosovo und einem darin enthaltenen Gebietsaustauschplans geprägt.

Das vorliegende Arbeitspapier setzt sich zum Ziel, die Hintergründe für die Krise zwischen Belgrad und Prishtina zu identifizieren und zu interpretieren. Dabei wird auf der einen Seite ein Überblick über die Entwicklungen des Dialogs zwischen Belgrad und Prishtina seit 2012 gegeben und vor diesem Hintergrund die jüngste Dynamik seit der Bekanntmachung des möglichen Deals und des Gebietstausches analysiert. Auf der anderen Seite liegt ein zentrales Ziel in einer sachlichen und entemotionalisierten Darlegung der Argumente der beiden Seiten sowie in der Analyse der Rahmenbedingungen für ein mögliches Abkommen zwischen Serbien und dem Kosovo (sowohl auf der serbischen und der kosovarischen als auch auf der Seite der internationalen Staatengemeinschaft und der EU). Die im Arbeitspapier vertretene These lautet, dass man angesichts der jüngsten Spannungen und Krisen zwischen Prishtina und Belgrad alles daran setzen sollte, die Debatte und die Verhandlungen zwischen beiden Staaten in einen neu aufgesetzten, von der EU geführten und gut gemanagten Dialograhmen zu kanalisieren. Nur dadurch können Möglichkeiten für einen weiteren Austausch und eine Konsensbildung eröffnet werden.

Beziehungen zwischen Belgrad und Prishtina seit 2012 – ein Überblick über (k)eine Annäherung

Die Beziehungen zwischen Belgrad und Prishtina haben sich in den letzten ein bis zwei Jahren stets verschlechtert. Nach Jahren der Aggressionen und vollkommener Dialogunfähigkeit, ergab sich ab 2012 eine substantielle Veränderung mit dem von der EU vermittelten Dialog, der im Jahr 2013 im viel gefeierten und als historisch bezeichneten Abkommen zur Normalisierung der Beziehungen zwischen

Serbien und dem Kosovo mündete. Zum ersten Mal war es gelungen auch sensible Punkte in die Verhandlungen zu inkludieren, darunter unter anderem die Integration des Nordkosovo in kosovarische Strukturen und somit die Aufhebung serbischer Parallelstrukturen. Damit zusammenhängend sollte die serbische Minderheit im Kosovo durch die Einrichtung eines serbischen Gemeindeverbunds mehr Autonomierechte bekommen.

Was waren die Faktoren, die im April 2013 einen solchen Durchbruch ermöglichten?

In diesem Zusammenhang sind mehrere Faktoren, die eine positive Wirkung hatten, zu erwähnen. Zum einen standen im Kosovo als auch in Serbien im Jahr 2014 Parlamentswahlen an. Die beiden Regierungen wollten vor allem in Richtung der EU ein Zeichen setzen, dass sie bereit und Willens seien, sich offensiv für eine Politik in Richtung EU-Integration einzusetzen. Ein Bekenntnis zu einer Normalisierung der Beziehungen stellte ein solches Symbol dar. Zum anderen arbeitete die Union schon seit Beginn der technischen Verhandlungen 2011 mit Anreizen und politischem Druck, um beide Seiten zu Zugeständnissen zu bewegen. Für den Kosovo wurde die Unterzeichnung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens in Aussicht gestellt. Dieses sollte einen ersten Schritt hin zu einem potenziellen EU-Beitritt darstellen. Das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen wurde schließlich im Oktober 2015 unterzeichnet. Für Serbien, das bereits seit März 2012 den Status eines Beitrittskandidaten innehatte, stellte der formale Beginn von Beitrittsverhandlungen einen zentralen Anreiz dar. Zudem ist zu erwähnen, dass auf Seite der EU die Amtszeit von Catherine Ashton als Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik ihrem Ende zuging, einen weiteren Faktor darstellte. Ashton, deren Amtszeit 2014 endete, wollte davor noch „sichtbare“ Erfolge vorweisen. Durch all diese Faktoren ergab sich für die Unterzeichnung des Abkommens im Jahr 2013 ein „Window of Opportunity“.³

Die Implementierung der Bestimmungen des Abkommens verlief von Beginn an schleppend, allerdings wurde in der ersten Phase bis etwa 2015 genügend Druck auf beide Seiten ausgeübt, um die einzelnen Punkte des Abkommens zu implementieren. So war auch der Dialog seit 2013 durch mehrere Stagnationsphasen gekennzeichnet. Die erste Stagnationsphase war erstmals 2014. In diesem Jahr fanden in Serbien, im Kosovo sowie auch auf europäischer Ebene Parlamentswahlen bzw. Wahlen zum Europäischen Parlament statt. In Folge gab es auf keiner der drei Seiten ein genügend starkes politisches Mandat, um den Dialog offensiv voranzutreiben. Dieser wurde dann auch in Folge bis März 2015 ausgesetzt. Im Vorfeld des Wiener Gipfeltreffens im Rahmen des Berliner Prozesses (August 2015), konnte man in Brüssel unter der Vermittlung der Hohen Repräsentantin Federica Mogherini den ins Stocken geratene

³ Siehe Bieber, Florian 2015: The Serbia-Kosovo Agreements: An EU Success Story? In: Review of Central and East European Law, Vol.40, S.304-306.

Prozess der Implementierung wieder deblockieren. Beim ambitionierten Gipfeltreffen in Wien selbst standen dann vor allem die beiden „starken Männer“ aus Serbien und Albanien, Edi Rama und Aleksandar Vučić, im Vordergrund. Sie konnten sich dabei als pro-europäische Reformer und Pragmatiker präsentieren. Dadurch konnte der Eindruck vermittelt werden, dass nach der langen Eiszeit in den serbisch-albanischen Beziehungen eine neue Ära der Kooperation anbrechen würde. Der Beschluss über die Gründung des Jugendaustauschnetzwerkes (Regional Youth Cooperation), welcher ein Jahr später beim Gipfeltreffen in Paris formalisiert wurde, symbolisierte den Aufbruch.

Von 2015 bis heute drehte sich der Wind aber neuerlich. Krisen häuften sich, die Rhetorik wurde auf allen Seiten immer nationalistischer und schärfer. Dabei spielten vor allem innenpolitische Entwicklungen in den einzelnen Ländern eine wesentliche Rolle. Alexander Vučić befand sich in einem permanenten Wahlkampfmodus, durchaus in Hinblick auf die im Jahr 2016 stattgefundenen vorgezogenen Präsidentschaftswahlen. In Prishtina gab es eine Pattstellung innerhalb der Regierung, die zur Blockade der Regierungsarbeit und zu verschärften Auseinandersetzungen mit der Opposition führte. Affären voller Dramatik bestimmten fortan das Bild der Region – sei es jene des serbischen Zugs, der auf dem Weg in den Kosovo aufgehalten wurde, oder jene rund um die Verhaftung von Ramush Haradinaj in Frankreich auf Grund eines serbischen Haftbefehls, oder die neuesten Ereignisse rund um die Krise in Mazedonien (siehe mehr dazu weiter unten) und die mittlerweile sagemumwobene „Tirana-Deklaration“ der Albaner, in der die serbische Regierung die Absicht zur Gründung eines Großalbanien sehen.

Die positive Anfangsdynamik am Beginn des Dialogs verkehrte sich im Verlauf des Jahres 2016 zu einer fortdauernden Stagnation. Auf der strukturellen Ebene können drei Faktoren, die jeweils die Stagnationsphasen bedingten und damit den Dialog bzw. die Implementierung der erzielten Ergebnisse verzögerten, ausgemacht werden. Die mangelnde und oft auch fehlende Implementation der Vereinbarungen war zum Teil auch das Resultat des Charakters des durch die EU-vermittelten Dialogs. Die Union operierte im Rahmen des Dialogs mit schwammigen Formulierungen und Mehrdeutigkeiten, um Abkommen abschließen zu können. Einerseits trug dies dazu bei, dass sich die Regierungen zu schwierigen Themen wie Grenzkontrollen oder der Situation der serbischen Minderheit einigen konnten. Zum anderen hatte diese „creative ambiguity“, wie Andreas Ernst es nennt, die Kehrseite, dass die serbische und die kosovarische Seite Abkommen zum Teil diametral gegensätzlich auslegen und diese dadurch nicht umgesetzt werden. Ein Beispiel dafür ist die Einrichtung des Serbischen Gemeindeverbands (Association of Serbian Municipalities – ASM), welcher schon 2013 festgelegt und bis heute nicht umgesetzt wurde. Auf kosovarischer Seite sperrt sich die Opposition gegen eine solche Entität, da sie – so die Argumentation – einen „Staat im Staate“ darstellen und somit eine Spaltung des Kosovos befördern würde. Die kosovarische Regierung sieht im Verbund eine Art NGO, die serbische Regierung bezeichnet

den Verbund hingegen als eine Entität mit Autonomierechten.⁴ So lange nicht über die Kompetenzen, die Funktion und den Charakter des ASM gesprochen wird, kann keine Umsetzung vollzogen werden. Aus diesem Grund konnte in der Frage des ASM bis heute kein Fortschritt erzielt werden.⁵

Tabelle: Entwicklung des Dialogprozess zwischen Belgrad und Serbien zwischen 2011 und 2017

März 2011:	Beginn des sogenannten „technischen Dialogs“ unter der Vermittlung der EU (→ EU-Außenbeauftragte Catherine Ashton). Auslassung „sensibler“ Themen (wie z.B. der Statusfrage des Kosovo) → Ansatz: nicht das Beseitigen grundsätzlicher Streitpunkte, sondern „modest progress on the ground“
Dezember 2011:	Agreement zum Integrated Border Management (IBM) → gemeinsame Kontrollen der Grenze: wichtig, um Schmuggel und andere illegale Handlungen zu bekämpfen.
Oktober 2012:	Aufwertung von einem „technischen“ zu einem „politischen“ Dialog.
April 2013:	Normalisierungsabkommen zwischen Serbien und Kosovo → Hauptziele: Einrichtung eines serbischen Gemeindeverbunds (ASM) mit gewissen Autonomierechten in den Bereichen Verwaltung, Bildung, Gesundheit, wirtschaftliche Entwicklung, Städteplanung und Infrastruktur in ländlichen Gebieten; Abbau der serbischen Parallelstrukturen im Nordkosovo → Perzeption Kosovo: ASM als eine Art NGO, Perzeption Serbien: ASM als integraler Teil der Regierungsstrukturen im Kosovo.
2014:	Errichtung der „Srpska Lista“ im Kosovo durch die serbische Regierung → Teilnahme an kosovarischen Parlamentswahlen 2014 (5,2%) → politische Wende Belgrads gegenüber den kosovarischen Institutionen (vorher: Politik des Boykotts) und gegenüber den Kosovo-Serblinnen
2014:	Lange Pause und somit Stagnation im Dialog (März 2014 bis Februar 2015) → Grund: Parlamentswahlen im Kosovo (Juni), Serbien (vorgezogene Neuwahlen, März), sowie Wahlen zum Europäischen Parlament → Wechsel der DialogpartnerInnen: EU: High Representative Federica Mogherini, SRB: SNS-geführte Regierung, Premier: Aleksandar Vučić; Kosovo: langer Stillstand, erst nach sechs Monaten kommt eine Regierung zustande: Dezember 2014: Regierung aus LDK und PDK, Isa Mustafa (LDK) wird Premierminister, Hashim Thaci (PDK) Vizepremier, sowie Außenminister.
August 2015:	Vereinbarung zur Einrichtung des ASM → bis dato keine konkreten Schritte gesetzt sowie Vereinbarungen zur Implementation vorheriger Abkommen (Freedom of movement in Mitrovica, Energie, Telekommunikation).
Oktober 2015:	Tränengasattacken auf die Opposition (u.a. Abgeordnete der Partei Vetevendosje) im kosovarischen Parlament.
2015-2016	Blockaden/Attacken: wiederholte Aktionen: Oktober 2015, November 2015, Dezember 2015, Februar 2016, ... → Protest u.a. gegen den Normalisierungsdialog mit Belgrad, die Vereinbarung zum ASM und Rechte der serbischen Minderheit im Kosovo, die Demarkationsvereinbarung mit Montenegro.

⁴ siehe Ernst, Andreas 2014: The April Agreement- A Step towards Normalization between Belgrade and Prishtina? In: Contemporary Southeastern Europe, Vol.1, No.1, S.122-126.

⁵ Bieber, Florian 2015: The Serbia-Kosovo Agreements: An EU Success Story? In: Review of Central and East European Law, Vol. 40, 2015, S.285-319.

Dezember 2015:	Das kosovarische Verfassungsgericht setzt die Vereinbarung über die Einrichtung des Serbischen Gemeindeverbunds (ASM) teilweise aus, mit der Begründung, dass es zu Teilen verfassungswidrig sei.
2016:	Politisches Tauziehen, innerstaatliche politische Auseinandersetzungen und Wahlkämpfe in Serbien und Kosovo, die den Dialog de facto aussetzten.
Januar 2017:	Aktion „Kosovo je Srbija“-Zug von Belgrad bis (geplant) Kosovska Mitrovica, jedoch Stopp vor der Grenze → Provokation durch serbische Regierung, Politische Analysten: Vučić im „Wahlkampfmodus“, sowie Ziel: Oberhand bei weiterem Dialogtreffen im Januar/Februar 2017.
Anfang 2017:	Treffen zwischen dem serbischen Präsidenten Tomislav Nikolic, Premier Aleksandar Vučić, dem kosovarischen Präsident Hashim Thaci, dem kosovarischen Premier Isa Mustafa in Brüssel unter EU-Vermittlung von Federica Mogherini.
März 2017:	Das kosovarische Parlament beschließt die Aussetzung des Dialogs aufgrund der Verhaftung Ramush Haradinajs (AAK), der im Januar in Frankreich festgenommen wurde (aufgrund eines Interpol-Haftbefehls) / Aussetzung und somit Stagnation des Dialogs bis Juli 2017.
Juli 2017:	Informelles Treffen in Brüssel zwischen Federica Mogherini, Aleksandar Vučić und Hashim Thaci zu einer Wiederaufnahme des seit März stagnierenden/gestoppten Dialogs → Einigung zu einer neuen Phase des Belgrad- Prishtina Dialogs → Fokus soll auf Implementierung bereits geschlossener Vereinbarungen liegen.
14. August 2017:	Vorschlag des serbischen Außenministers Ivica Dacic zu einer Grenzkorrektur, um den territorialen Konflikt zu beenden → Aufteilung der serbischen und kosovo-albanischen Enklaven im Kosovo, sowie ein ASM (Association of Serbian Majority Municipalities) auch im Süden Kosovos, damit zusammenhängend Autonomie für mehrheitlich serbische Gemeinden im Kosovo geschaffen wird; im Gegenzug die Aufgabe serbischer Ansprüche auf den Kosovo → Ablehnung des Vorschlags (u.a.) durch kosovarische PolitikerInnen, z.B. durch den kosovarischen Außenminister Enver Hoxhaj.
31. August 2017:	Treffen in Brüssel zwischen Federica Mogherini, Aleksandar Vučić und Hashim Thaci: Vereinbarung über die vollständige Implementierung des „Justice Agreements“ bis zum 17.10.2017. Dies regelt die vollständige Überführung des Justizwesens in kosovarische Zuständigkeit. Richter, Staatsanwälte, das gesamte Personal im Justizbereich sollen in das kosovarische Justizwesen integriert werden. Vor allem signifikant für den Nordkosovo, insbesondere die Mitrovica-Region (angesichts der serbischen Parallelstrukturen).
September 2017:	Kommissionspräsident Jean Claude Juncker spricht sich in seiner Rede zum „State of the Union“ für eine baldige Integration der Westbalkanstaaten aus (Perspektive: Beitritt Serbien und Montenegro).
16. November 2017:	EU-Serbia Stabilisation and Association Council: Federica Mogherini bekräftigt die Einstellung der EU-Kommission zu einer Integration der Westbalkanstaaten, bezieht sich auf die Forderung Junckers in seiner „State of the Union“-Rede vom September 2017. Weiterhin: Betonung des Engagements Serbiens für Reformen als Voraussetzungen für EU-Beitritt (SRB: 10 Beitrittskapitel geöffnet, 2 provisorisch abgeschlossen) und positive Erwähnung der Absicht Vučićs, einen internen Dialog über Kosovo zu führen.
Dezember 2017:	EU- Kommission: Vorbereitungen zu einer erweiterten Westbalkan-Strategie, die im Februar 2018 veröffentlicht werden soll. Darin: Perspektive auf Beitritt Serbiens & Montenegros 2025; sowie: Plan zu einem rechtlich bindenden Abschlussdokument des Belgrad-Prishtina Dialogs und somit zu einer Normalisierung der Beziehungen bis Ende 2019.

Der Dialogprozess litt insgesamt auch unter einer ganzen Reihe von anderen Faktoren. Auf der einen Seite fehlte von Beginn an eine klare Idee über die Finalität des Prozesses. Es wurde zwar immer betont, dass am Ende des Prozesses ein verbindliches Abkommen zwischen den beiden Staaten stehen soll, das den Weg Serbiens in die EU ebnen und dem Kosovo die Mitgliedschaft in der UNO und in weiterer Folge die Intensivierung der EU-Integration möglich machen solle. Verbindliche Deadlines oder klare Vorgaben zeitlicher und technischer Art zur Implementierung einzelner Bestimmungen und Vereinbarungen fehlten nahezu vollständig. Die Art und Weise der Verhandlungsführung der EU, die auf die zum Teil bewusst eingebauten Mehrdeutigkeiten von Vereinbarungen/Abkommen („creative ambiguity“) setzte, hat aber dazu beigetragen, dass die beiden Seiten die vereinbarten Punkte und Verpflichtungen jeweils „kreativ“ umsetzten bzw. gleich von vornherein torpedierten. Neben diesen beiden Faktoren ist auf einer grundsätzlichen Ebene zu bemängeln, dass der Prozess des Dialogs stets „top-down“ und unter ausschließlicher Beteiligung politischer Eliten und EntscheidungsträgerInnen geführt wurde. Die jeweiligen Bevölkerungen oder Zivilgesellschaften wurden in den Dialog kaum einbezogen. Dies resultierte zum Teil in vertieften Unsicherheiten, Frustrationen und sogar Ängsten innerhalb der Bevölkerung, die wiederum von politischen Machthabern instrumentalisiert werden konnten.

Die Grenzfrage im Mittelpunkt – rapide Verschlechterung der Beziehungen als Ouvertüre für eine große Lösung der Kosovo-Frage?

Wenige Monate nach den Feierlichkeiten zum zehnten Jahrestag der Unabhängigkeit fand sich der Kosovo gemeinsam mit Serbien wieder in internationalen Schlagzeilen. Diesmal waren es die beiden Präsidenten Aleksandar Vučić und Hashim Thaci, die mit ihrer Ankündigung eines möglichen Gebiets-tauschs und von „Grenzkorrekturen“ im Sommer 2018 für Aufsehen sorgten.

Der Beginn der Debatte wurde durch das de facto Scheitern des Dialogs markiert. Die Stagnation und das ständige Erzeugen von Krisenstimmung auf beiden Seiten stehen für den offensichtlichen Unwillen der beiden Seiten, den Dialog fortzuführen und die verhandelten Punkte umzusetzen. Aufgrund der abnehmenden Sogwirkung der europäischen Integration griffen die lokalen Akteure zunehmend zu anderen Mitteln, um ihre Macht und Herrschaft abzusichern. Zu einem der probatesten Mitteln in der Region gehört die populistisch-nationalistische Rhetorik.

Die nationalistische Rhetorik, die man sowohl in Belgrad als auch in Prishtina sieht, bedient sich ähnlicher Muster. Die starken Männer auf beiden Seiten sind stets bemüht, ihre bescheidenen Hintergründe hervorzuheben und sich als Menschen des Volkes zu präsentieren (besonders deutlich bei Vučić aber auch sichtbar bei kosovo-albanischen Politikern, die aus der UCK-Kampfbewegung hervorgegangen sind). Zugleich erheben sie aber auch stets den Anspruch zu definieren, wer die „wirklichen“ Bürger sind („authentische“ Albaner, „echte“ Serben). Die politische Polarisierung hat den Regierungsparteien intern geholfen die Gesellschaft entlang eines Freund-Feind-Schemas einzuteilen, in der jegliche Kritik an der Regierungspartei und der politische Dissens bereits als Verrat an „der nationalen Sache“ delegitimiert und teilweise kriminalisiert werden können. Dadurch schaffen es Vučić und auch Thaci oder Haradinaj immer wieder, die Kritik der Opposition an ihrer Regierungsweise abzuschmettern. Nach Außen suchte man in den letzten Jahren immer öfter die Abgrenzung vom ethnisch definierten Anderen innerhalb und jenseits der staatlichen Grenzen. So grenzt man sich in Serbien nahezu tagtäglich von der „albanischen Politik“ ab und schreibt den Albanern eine aggressive Haltung und Feindseligkeit zu. Auf der anderen Seite ist es bei Politikern im Kosovo aber auch in Albanien Usus geworden, mit Argumenten gegen „aggressive serbische Politik“ zu punkten.

Beispiele für diese Formen des populistischen Nationalismus finden sich besonders zwischen Belgrad und Prishtina. Trotz der angeblichen Abkehr vom Nationalismus seitens der SNS und Präsident Vučić, stellt der serbische Nationalismus immer noch ein nützliches Instrument zur Mobilisierung der Massen dar. In der berühmt-berüchtigten Affäre Anfang Januar 2017 rund um den mit serbischen Ikonen und der Aufschrift „Kosovo ist Serbien“ bemalten Zuges, der aus Serbien in den Kosovo geschickt werden sollte und angeblich von Präsident Vučić in der letzten Sekunde gestoppt wurde, wurde noch einmal klar, wie Massen mobilisiert werden und von anderen Fragen durch künstlich geschaffene Aufregung abgelenkt werden können. Auf der anderen Seite sind auch die Töne aus Prishtina Richtung Belgrad in den letzten Jahren zunehmend rauer geworden. 2017 drohte beispielsweise Ramush Haradinaj nach seiner Rückkehr in den Kosovo aus Frankreich, welches ihn nicht nach Serbien ausliefern wollte, mit folgenden Worten: „Entweder soll Washington kommen oder wir werden die Sache mit Serbien beenden.“ In den letzten Wochen allein überstieg das Ausmaß der feindlichen Rhetorik aus Prishtina Richtung Belgrad und vice versa bei Weitem das ohnehin hohe nationalistisch-rhetorische Pensum der letzten Jahre.

Inmitten dieser durch nationalistische Rhetorik und gegenseitige Anschuldigungen geladenen Stimmung, überraschten Thaci und Vučić mit der Ankündigung der Möglichkeit eines Deals und eines Gebietstausches. Überraschend war, dass die Details des möglichen Deals nicht kommuniziert wurden. Dadurch bleibt der mögliche Deal vom Beginn an mehr ein Mysterium als ein handfester Plan. Die

Ankündigung erzielte jedenfalls große mediale Aufmerksamkeit und führte zu zahlreichen verbalen und teils sehr emotionalen Reaktionen von PolitikerInnen. Aber einen konkreten und realistischen Plan gab und gibt es bis heute nicht. Die beiden zentralen Akteure bei diesem vermeintlichen Deal, die Präsidenten Vučić und Thaci, sind innenpolitisch mit jeweils unterschiedlichen Kontexten konfrontiert. Während die Macht von Vučić fest verankert scheint, ist jene von Thaci als eher schwach zu bezeichnen.

Die inner-kosovarische Situation ist derzeit sehr komplex. Im Juni 2017 fanden von der damals stärksten Regierungspartei PDK erzwungene vorgezogene Neuwahlen statt. Ihnen war eine lange Periode der Blockade der Parlamentsarbeit durch die Opposition und teilweise auch gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen den VertreterInnen der Regierung und den Oppositionsparteien vorangegangen. Nach dem Ergebnis der Wahlen, die zu einem knappen Sieg der PDK und einer erstarkten Vetëvendosje führten, sollte ausgerechnet einer der bis dahin größten Kritiker von Präsident Thaci, Ramush Haradinaj, als Regierungschef von PDK-Gnaden angelobt werden. Die Zustimmungsraten zum Regierungschef Haradinaj von etwa 30% und eine harsche Kritik der Medien an seinem Regierungsstil zeigten von Beginn an, dass die Bevölkerung am Kurs und Engagement der Regierung von Haradinaj selbst zweifelt. Und in der Tat war er aus der Sicht der Bevölkerung in den ersten Monaten seiner Regierungszeit vor allem durch die Entscheidung aufgefallen, sein Gehalt als Regierungschef zu verdoppeln. Auf die Frage der Reporter, warum denn diese Erhöhung notwendig sei, argumentierte Haradinaj: „Ich muss auf der Höhe meiner Verantwortung sein. Ich muss eine Krawatte haben, ich kann nicht egal wie herumlaufen, ich muss ein Hemd haben.“⁶ Danach kam es in Prishtina zu sogenannten „Krawattenprotesten“, auf denen zahlreiche Menschen gegen Haradinaj und seine Art Politik zu machen protestierten. Diese Proteste stehen sinnbildlich für eine tiefe Kluft zwischen der Bevölkerung und den dominanten politischen Eliten und zeichnen auch ein eindrucksvolles Bild davon, wie schlecht es um die ökonomischen und sozialen Lebensgrundlagen für die Mehrheit der kosovarischen Bevölkerung bestellt ist.

Die oppositionelle Front gegen die Vormacht der beiden traditionellen Großparteien, PKD und LDK, wird von der ursprünglichen Protestbewegung und nunmehrigen Parlamentspartei Vetëvendosje („Selbstbestimmung“) unter Albin Kurti angeführt. Der Block rund um Vetëvendosje positioniert sich klar auf der populär-nationalistischen Seite des politischen und gesellschaftlichen Spektrums. Ein Kernpunkt ist die Klage über eine Aufgabe der jungen kosovarischen Souveränität durch Vereinbarungen, die im Dialog zwischen Belgrad und Prishtina seit 2013 beschlossen wurden. Besonderer Kritik ist dabei

⁶ Zitiert nach Der Standard, 26.12.2017, abrufbar unter <https://www.derstandard.de/story/2000071046786/krawatten-protest-gegen-regierungschef-des-kosovo>.

die im August 2015 vereinbarte Gründung des Verbands serbischer Gemeinden ausgesetzt. In diesem Zugeständnis sieht die Opposition einen Verrat an der kosovarischen Souveränität und am einheitlichen Kosovo. Aber auch die, seitens der EU für die Visa-Liberalisierung als Voraussetzung definierte Ratifizierung des 2015 in Wien unterschriebenen Grenzabkommens mit Montenegro, wurde von Vetëvendosje scharf abgelehnt und führte immer wieder zu gewaltsamen Auseinandersetzungen im Parlament. Zuletzt – und trotz einiger innerparteilicher Turbulenzen – war Vetëvendosje durchaus in der Lage, sich als der stärkste Gegner, in der von Thaci und Vučić forcierten Debatte über Grenzveränderungen, zu präsentieren.

Im letzten Jahr scheint aber vor allem der kosovarische Premierminister Ramush Haradinaj sehr stark den Kurs gegenüber Belgrad zu prägen. Haradinaj befindet sich seit einiger Zeit auf einem scharfen Konfrontationskurs mit Serbien. Haradinaj war auch jener, der von Beginn an strikt den Plan einer territorialen Lösung von Thaci und Vučić ablehnte. Er war auch die treibende Kraft hinter der im November 2018 getroffenen und sofort umgesetzten Entscheidung der kosovarischen Regierung, die Zölle auf serbische Waren auf 100% zu erhöhen. In einem in der „Washington Post“⁷ unter dem Titel „We will not accept Serbia’s violation of our sovereignty“ erschienenen Artikel legte Haradinaj Ende des Jahres 2018 seine grundsätzliche Position dar, die bis heute unverändert ist. Er sieht die Attacken aus Serbien gegen den Kosovo anhalten und argumentiert, dass der Kosovo gezwungen sei sich dagegen zur Wehr zu setzen. Damals sprach sich Haradinaj wiederholt vehement gegen jegliche Form der Aufteilung des Kosovo, die er als ein „obszönes“ und zwischen Serbien und Russland abgestimmtes Angebot bezeichnete, aus:

„Now, Serbian President Aleksandar Vučić, backed by Russia, has made us an obscene offer: Serbia will recognize Kosovo if we give it part of our territory. Serbia wants to create an ethnically “pure” state, stripping people of their citizenship and expelling them from their homes. This is too high a price to pay. We will not violate our constitution, give up our sovereignty and destroy our territorial integrity just to have Serbia recognize something that is already a fact. We will also not set a dangerous precedent that will destabilize the wider Balkans and those countries fighting for their own territorial integrity, such as Israel, Ukraine and India.“

⁷ Ramush Haradinaj, We will not accept Serbia’s violation of our sovereignty, 28.11.2018, abrufbar unter https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/11/28/kosovos-prime-minister-we-will-not-accept-serbias-violation-of-our-sovereignty/?noredirect=on&utm_term=.3920e1d8912a

Die Entscheidung der kosovarischen Regierung über die Anhebung der Zölle kam jedenfalls einer de facto Handelssperre gleich. In der Zwischenzeit sind es wieder Schlepper und kriminelle Vereinigungen auf beiden Seiten, die in der Lage sind, die Handelssperre zu umgehen und einen regen, aber für die lokale Bevölkerung teuren Handel zu etablieren. Damit verfestigt sich der Status des Nordkosovo als eine staatliche „Grauzone“ in der Kriminalität, mafiöse Gruppen, Informalität und informelle Geschäfte Raum haben. Die Regierung in Prishtina und Haradinaj selbst wurden seit der Einführung der Zölle einem starken internationalen Druck ausgesetzt, diese Zölle wieder abzuschaffen. Auch die Administration in Washington, die traditionell als Prishtina-freundlich gilt, erhöhte den Druck, um den Weg zur nächsten Runde des Dialogs freizumachen. Der hochrangige US-Diplomat, Matthew Palmer, appellierte während seines Besuchs in der Region im Juni 2019 an Prishtina, die Zölle aufzuheben. Bislang zeigte sich aber vor allem Haradinaj unbeeindruckt. Die offizielle Haltung lautet, dass Prishtina bereit sei die Zölle aufzuheben, wenn Serbien den Kosovo anerkennt. Eine Forderung, die in Belgrad als Vorwand herangezogen wird, um die These vom unversöhnlichen und radikalen Kurs der Kosovo-Albaner zu untermauern.

Der anhaltend scharfe Kurs Haradinajs gegenüber Serbien ist natürlich vor allem innenpolitisch zu interpretieren. Die Machtbasis des amtierenden Premierministers ist im Verlauf seiner Regierungszeit geschwunden. Mehrmals wurde er öffentlich diskreditiert und kann bislang kaum Erfolge vorweisen. Zudem scheint die innenpolitische Situation so verfahren zu sein, dass immer wieder die Möglichkeit der vorgezogenen Wahlen diskutiert wird. In einem harten Kurs gegenüber Serbien und in einer direkten Opposition zu Präsident Thaci, seinem nominellen Koalitionspartner, sieht Premier Haradinaj die Möglichkeit, sich als starker Regierungschef und Verteidiger der kosovarischen Souveränität und der territorialen Integrität zu profilieren und damit seine Zustimmungsraten in der Bevölkerung zu verbessern.

Zur Situation im Norden des Kosovo

Der Nordkosovo spielt eine zentrale Rolle. Einerseits im Dialog zwischen den beiden Staaten, sowie in den jüngsten Debatten über den Grenztausch bzw. auch bei dem de facto „Handelstopp“ gegen serbische Waren. Der Norden ist seit Ende des Krieges ein ideologisch wie realpolitisch „umkämpftes“ Gebiet. Die Bevölkerung ist überwiegend serbisch und fühlt sich dementsprechend eher zu Serbien zugehörig. Serbien mobilisierte die Kosovo-SerblInnen genau mit diesem Nationalgefühl und richtete im

Nordkosovo Parallelstrukturen ein, die faktisch den kosovarischen Staat und seine Institutionen unterwandern bzw. ignorieren. Zentrale Bereiche des öffentlichen Lebens wurden durch Serbien finanziert. Dazu gehören die Verwaltungsstrukturen, das Bildungswesen, die Justiz, Polizei sowie der Sicherheitsapparat. Belgrad vertiefte jahrelang mit einer ethnonationalistischen Politik die Gegensätze zwischen den Bevölkerungsgruppen.

Belgrad hielt die Politik des Nichtanerkennens des Kosovo und des Gegensteuerns durch die Parallelstrukturen faktisch bis zur Einrichtung der sogenannten Serbischen Liste aufrecht. Erst dann kam es zu einer - zumindest rhetorischen und taktischen - Kehrtwende gegenüber den Kosovo-SerblInnen. Dies, sowie die im ganzen Land allgegenwärtige Korruption und organisierte Kriminalität, befördern die festgefahrene Situation des Nordkosovo als de facto rechtsfreien Raum, der durch einen *frozen conflict* entstanden ist und in welchem nationalistische Parteien beider Seiten noch immer Ängste und Hass gegen die andere Gruppe schüren.

Die Gegensätze zwischen Kosovo-AlbanerInnen und Kosovo-SerblInnen werden dadurch weiter zementiert. Serbische PolitikerInnen halten die Kosovo-SerblInnen so „bei der Stange“, anstatt echte Lösungen für die schwierige politische und wirtschaftliche Lage im Norden des Landes anzubieten. Ein geschickter Schachzug war in diesem Zusammenhang die Etablierung der Serbischen Liste, ein Zusammenschluss Belgrad- und Vučić-loyaler serbischer Parteien und PolitikerInnen im Kosovo durch die serbische Regierung. Dieser „verlängerte Arm“ Belgrads hilft der serbischen Regierung die kosovarisch-serbische Bevölkerung zu kontrollieren, ihre Loyalität zu Serbien zu bewahren, sowie kosovo-serbische Oppositionsparteien kleinzuhalten und zu kontrollieren. Auf jegliche Kritik an der Serbischen Liste und der Kosovo-Politik reagiert man in Belgrad mit scharfen Medienkampagnen gegen die KritikerInnen. Kennzeichnend für diese Art der medialen Abrechnung mit Kritik ist der Umgang der serbischen Medien und politischer Spitzenvertreter mit Rada Trajković, einer der wenigen oppositionellen serbischen PolitikerInnen im Kosovo. Rada Trajković, die sich selbst in ihrem Twitter-Account als „Mutter, Ärztin und Kämpferin für ein multiethnisches Kosovo und Metohija“ bezeichnet, wurde beispielweise im April zur Zielscheibe der medialen Propaganda. Die Boulevardzeitschrift „Alo“ bezeichnete sie am 17. April auf der Titelseite als „Verbündete“ der Kosovo-Albaner und jemanden, der die serbischen Interessen im Kosovo unterwandert. Der Kosovo-Beauftragte der serbischen Regierung, Marko Đurić, bezeichnete sie daraufhin als „böse und unehrlich“.⁸

⁸ Alo, 17.4.2019, Ova zena je postala saucenik Siptarima i skovala zaveru vezanu za ubistvo Olivera Ivanovica

Rückblick auf die Argumente für und gegen einen umfassenden Deal und den Gebietstausch

Nach den hitzigen Debatten im Spätsommer und Herbst 2018 über den vermeintlichen Deal und Gebietstausch zwischen dem Kosovo und Serbien ist in der Zwischenzeit klar geworden, dass die Wahrscheinlichkeit für einen solchen finalen und großen Kompromiss inmitten der Anspannungen der letzten Jahre extrem gering ist. Vor allem die klare Haltung Deutschlands und einiger anderer europäischer Staaten, die den ethnischen Gebietstausch explizit ablehnten, versetzten dem ursprünglichen Plan einen – zumindest aus der derzeitigen Perspektive – Todesstoß. Auch unter der Voraussetzung, dass es ein aktives und konstruktives Gesprächsklima zwischen den beiden Seiten gäbe und die internationale Gemeinschaft doch den Kurs ändert, wovon wir im Sommer 2019 weit entfernt sind, würde ein solches Abkommen, das territoriale Veränderungen akzeptieren würde, keine Zustimmung im kosovarischen Parlament finden. Der kosovarische Premierminister Ramush Haradinaj hat sich, wie schon erwähnt, mehrmals öffentlich gegen einen solchen Deal ausgesprochen. Dazu meint Weber, dass selbst wenn die Präsidenten Vučić und Thaci sich über einen schmutzigen Deal einigen würden, kein Parlament im Kosovo diesem mit einer notwendigen Zweidrittelmehrheit zustimmen würde. Auch die beiden großen Oppositionsparteien, LDK und Vetevendosje, sehen in einem solchen Deal einen Verrat an der kosovarischen Souveränität. Die kosovarische Öffentlichkeit lehnt auch mit einer großen Mehrheit jegliche Möglichkeit der Veränderung der kosovarischen Grenzen ab. In einer Umfrage des Kosovo Democratic Institute im September 2018 sprechen sich 77,6% der BewohnerInnen des Kosovo gegen einen territorialen Tausch aus.⁹ Zudem ist auch generell ist das Vertrauen der KosovarInnen in die politischen Institutionen, darunter auch in das Amt des Präsidenten und in die Regierung, sehr gering (in beiden Fällen lag die Zustimmungsrate im Herbst 2018 bei etwa 35%)¹⁰. Zudem gab es eine hohe Bereitschaft der Bevölkerung aus politischen Gründen auf die Straßen zu gehen und zu protestieren. 45% waren im Herbst 2018 bereit, sich Protesten anzuschließen.¹¹ Aus diesen Zahlen kann gefolgert werden, dass man auch in der Zukunft im Falle eines aus der kosovo-albanischen Sicht ungünstigen Deals mit Belgrad mit großer Wahrscheinlichkeit davon ausgehen kann, dass der Kosovo wieder Schauplatz massiver Proteste werden würde. Von dieser hohen Protestbereitschaft profitieren in der Regel die Oppositionsparteien und oppositionelle Bewegungen. Dies bedeutet, dass im Kosovo vor allem Vetevendosje, die sich explizit gegen jede Form eines territorialen Deals ausspricht, breite Massen mobilisieren und aus

⁹ KDI: Public Opinion Survey, September 2018, abrufbar unter <http://kdi-kosova.org/en/publications/public-opinion-survey-september-2018>

¹⁰ UNDP Kosovo: Public Pulse XIV, Pristine Juni 2018, abrufbar unter http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/library/democratic_governance/public-pulse-xiv.html

¹¹ ebd.

einem ungünstigen Deal politisches Kapital schlagen könnte.

Auch wenn es in der Debatte über den territorialen Tausch vorläufig still geworden ist, ist es wesentlich, sich noch einmal die zentralen Argumente für bzw. gegen den Gebietstausch zu vergegenwärtigen, die uns auch einen zusätzlichen Einblick in die verfahrenene Situation ermöglichen. In der Debatte über den Deal überwogen generell kritische Argumente. Einer der besten Kenner der Region, Vlado Gligorov, war der Meinung, dass ein territorialer Tausch eine schlechte Idee ist, da er die ohnehin großen Unsicherheiten in der gesamten Region vergrößert.¹² Bereits im Sommer und Herbst 2019 führt die bloße Debatte über den territorialen Tausch zu einer problematischen Erwartungshaltung. Im Presevo-Tal im Süden Serbiens entstand bei der albanischen Bevölkerung das Gefühl, dass ein Anschluss an den Kosovo möglich sei. Dadurch kam es auch automatisch zu einer weiteren Distanzierung der albanischen Bevölkerungsgruppe vom serbischen Staat.

Es gibt auch historische Gründe, warum man einem Grenztasch gegenüber skeptisch sein kann. Es hat sich bereits in der Vergangenheit gezeigt, dass jede noch so kleine offene Grenzfrage in der Region ein großes politisches Streit- und Konfliktpotential entfalten kann. Das jüngste Beispiel war die Debatte über die Bestimmung der Demarkationslinie zwischen dem Kosovo und Montenegro. In diesem Fall verhandelte man mehrere Jahre, um erst nach enorm starken Druck der internationalen Gemeinschaft und einer langen innenpolitischen Krisensituation im Kosovo (inkl. Tränengaseinsatz im kosovarischen Parlament) zu einer Lösung zu kommen.

Ein anderes Beispiel ist der Streit zwischen Slowenien und Kroatien um die Bucht von Piran. Nach einem langen Streit um den Zugang Kroatiens zu internationalen Gewässern und mehrmaligen Blockaden des kroatischen EU-Beitrittsprozesses durch Slowenien, gab es in diesem Fall ein internationales und von der EU vermitteltes Schiedsverfahren in Den Haag, aus dem Kroatien im Juni 2017 ausgestiegen ist. Bis heute weigert sich die kroatische Mitte-Rechts-Regierung das Urteil des Schiedsgerichts zugunsten Slowenien zu akzeptieren und umzusetzen.¹³ Wenn man bedenkt, dass beide Streitparteien in diesem Fall Mitglieder der EU sind, kann man davon ausgehen, dass die Vermittlungskraft der EU im Falle von hartnäckigen Grenzstreitigkeiten zwischen den Kandidatenländern für die EU-Mitgliedschaft eher begrenzt ist. Weitere offene bilaterale und zugleich territoriale Fragen in der Region, inkludieren die offene Grenzfrage zwischen Bosnien und Herzegowina und Serbien, sowie jene zwischen Kroatien

¹² Vgl. Debatten beim Workshop des Europe's Future Projects: Special Session on Kosovo and Serbia, 13 September 2018, Institute for Human Sciences, Vienna

¹³ Siehe Die Presse, 27.11.2017, abrufbar unter <https://diepresse.com/home/ausland/aussenpolitik/5328515/EU-nimmt-Grenzstreit-zwischen-Slowenien-und-Kroatien-ins-Visier>

und Serbien, und Kroatien und Bosnien.¹⁴

Ein generelles und oft genanntes Gegenargument gegen die territoriale Lösung zwischen Belgrad und Prishtina verweist auf die Bedeutung des „ethnischen Prinzips“ bei der Lösung von Konflikten im ex-jugoslawischen Raum. Hier wird argumentiert, dass man bei einer Aufteilung der Territorien zwischen dem Kosovo und Serbien unweigerlich gegen das von der EU nach den ex-jugoslawischen Zerfallskrieges oft formulierte Prinzip der Anerkennung der ehemaligen Republiksgrenzen und der Nicht-Akzeptierung der neuerlichen Ethnoterritorialisierung der Region verstoßen würde. Außerdem, so das Argument weiter, könnte man bei einer ethnisch-territorialen Teilung das Aufflammen von ethnischer Gewalt und womöglich neuerliche ethnische Säuberungen nicht ausschließen.

Ein weiteres Argument bezogen auf die serbische Bevölkerungsgruppe im Kosovo ist, dass von den etwa 120.000 SerbInnen im Kosovo geschätzte 70.000 bis 80.000 südlich des Flusses Ibar in den serbischen Enklaven inmitten des albanischen Siedlungsgebietes leben. Bei einem allfälligen Territorialtausch befürchten diese Teile der serbischen Bevölkerungsgruppe, dass sie mit einer ganzen Reihe von Nachteilen in ihrem Alltagsleben konfrontiert sein könnten, sei es in der Frage ihrer Sicherheit, der Beschäftigung und der Gehälter oder in Fragen wie Gesundheit und Bildung. Der allgemeine Tenor unter den SerbInnen im Süden scheint deshalb diese Form der territorialen Spaltung des Kosovo abzulehnen.¹⁵ Dieser Trend stimmt mit den Meinungsumfragen überein. Das Kosovo Democratic Institute fand in der Umfrage im September 2018 heraus, dass 57% der serbischen Bevölkerung im Kosovo die Bildung einer starken Gemeinschaft serbischer Gemeinden, mit ausgedehnten Selbstverwaltungs- und Autonomiekompetenzen, als beste Lösung bevorzugt.¹⁶

Auf der anderen Seite finden sich auch einige Argumente, die für eine umfassende Lösung mit möglichen kleineren Territorialveränderungen vorgebracht werden. Auf der einen Seite argumentiert man hier, dass man im Falle eines tragfähigen Abkommens die derzeitige Krisenspirale unterbrechen und gleichzeitig Voraussetzungen schaffen könnte, dass auf der einen Seite der EU-Integrationsprozess für Serbien beschleunigt wird, auf der anderen Seite die Blockade gegen die Mitgliedschaft des Kosovo in

¹⁴ Einen sehr guten Überblick über die offenen bilateralen Fragen bietet die Studie der Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG), „Bilateral Disputes conundrum: Accepting the past and finding solutions for the Western Balkans“, April 2018, abrufbar unter biepag.eu

¹⁵ Vgl. Debatten beim Workshop des Europe's Future Projects: Special Session on Kosovo and Serbia, 13 September 2018, Institute for Human Sciences, Vienna

¹⁶ KDI: Public Opinion Survey, September 2018, abrufbar unter <http://kdi-kosova.org/en/publications/public-opinion-survey-september-2018>

der UNO und anderen internationalen Organisationen aufgehoben werden könnte.¹⁷

Wolfgang Petritsch, der sich vom Beginn der Debatte an sich sehr stark dafür einsetzte, dass man das „Window of Opportunity“ zwischen den beiden Hauptakteuren Thaci und Vučić nutzt und eine von den beiden Seiten ausverhandelte Lösung seitens der internationalen Gemeinschaft und der EU unterstützt, fand ebenfalls Argumente für den Deal. In einem Kommentar für „Der Standard“ unter dem Titel „Endspiel für Kosovo“, sprach sich Petritsch explizit für eine pragmatische Lösung aus und warb für die Unterstützung eines Kompromisses inkl. möglicher Grenzkorrekturen, auch wenn „er uns nicht gefallen mag“.¹⁸ Als zentrales Argument für die Notwendigkeit einer raschen Lösung hebt er die Möglichkeit eines permanenten Konflikts in europäischer Nachbarschaft hervor. Er warnt vor der Entstehung eines „eingefrorenen Konflikts“ zwischen Belgrad und Prishtina mit einem hohen Destabilisierungspotential für die Region und die EU.

Lässt sich der Normalisierungsprozess zwischen Serbien und dem Kosovo wiederbeleben? Mögliche Auswege aus dem derzeitigen Dilemma

Seit dem Höhepunkt der Debatten über ein umfassendes Abkommen zwischen Serbien und dem Kosovo und einem Gebietstausch im Sommer und Herbst 2018 hat sich die Situation keinesfalls entspannt. Die Situation gewann punktuell an Brisanz und Dramatik und ist im Sommer 2019 weiterhin dermaßen verfahren, dass man sich in absehbarer Zukunft schwer eine schnelle und konstruktive Lösung vorstellen kann. Das kosovarische Parlament hat im März 2019 die sogenannte „Verhandlungsplattform“ beschlossen, die die Grundprinzipien des Kosovo für den weiteren Dialog festlegt. Das Parlament spricht davon, dass „any final agreement must be fully consistent with the constitution of the Republic of Kosovo, which provides that ‘the sovereignty and territorial integrity of the Republic of Kosovo is intact’“.¹⁹ Mit dieser Position unterstrich Prishtina den Anspruch auf den Norden vom Kosovo und positionierte sich eindeutig gegen die Idee des Gebietstausches. Der serbische Präsident Vučić antwortete postwendend, dass eine solche Plattform nicht der Beginn, sondern das Ende aller Gespräche mit Prishtina sei. Auf diese nahezu alltäglichen rhetorischen Giftpfeile zwischen Belgrad und

¹⁷ Balkan Insight: A Final Deal on Kosovo: Compromise or Confrontation?, 3.8.2018, abrufbar unter <http://www.balkaninsight.com/en/article/a-final-deal-on-kosovo-compromise-or-confrontation--08-03-2018>

¹⁸ Wolfgang Petritsch, Ein Endspiel im Kosovo?, Kommentar der Anderen, Der Standard, 29.8.2018, abrufbar unter <https://derstandard.at/2000086313382/Ein-Endspiel-im-Kosovo>

¹⁹ Parliament of the Republic of Kosovo: ‘Platform for Dialogue on a final, comprehensive and legally binding agreement on normalization of relations between the Republic of Kosovo and the Republic of Serbia’, March 2019

Prishtina folgte eine neuerliche Eskalation der Situation Ende Mai 2019. Am 28. Mai begann auf Befehl der kosovarischen Regierung, die Sondereinheit der kosovarischen Polizei ROSA, einen bewaffneten polizeilichen Einsatz im Norden des Kosovo gegen – so die kosovo-albanische Seite – die kriminellen Strukturen im Norden. Mehr als 20 Personen wurden verhaftet und 11 verletzt. Die serbische Regierung versetzte daraufhin die Armee in höchste Alarmbereitschaft. Die Medien in Belgrad sprachen wieder einmal von einem möglichen Krieg.

Trotz der andauernden Spannungen und Eskalationen ist mittel- und langfristig klar, dass es Alternativen zum derzeitigen Status Quo geben kann und auch gibt. Die grundsätzliche Voraussetzung für eine neue Form des Dialogs wäre aber eine minimale Dialog- und Kompromissbereitschaft der beiden Seiten. Beim einem Treffen Ende April in Berlin, unter der Vermittlung von Kanzlerin Merkel und dem französischen Präsidenten Macron oder auch bei der Paneldiskussion bei GLOBSEC in Bratislava im Juni 2019, sprachen die beiden Seiten zueinander, ohne sich grundsätzlich anzunähern. Am 1. Juli soll der Dialog zwischen Vučić und Thaci in Paris fortgesetzt werden. Es wird erwartet, dass man nach der Wahl der neuen Leadership-Garnitur in der EU, die voraussichtlich im Herbst stehen wird, einen neuen Versuch zur Lösung der Frage unternehmen wird.

Generell haben wir es aber weiterhin mit unveränderten Konstellationen und Positionen auf beiden Seiten zu tun. Auf der serbischen Seite sind wir weiterhin vor allem Zeuginnen einer starken innenpolitischen Instrumentalisierung des Kosovo-Themas und der im Zusammenhang mit dem Kosovo stehenden Bedrohungs- und Krisenszenarien. Die mediale Begleitung der jüngsten (Juni 2019) Polizeiaktion der kosovo-albanischen Polizeispezialeinheit ROSA im Norden des Kosovo bezeugt das noch einmal eindringlich. Letztere sind sicherlich eine Folge einer seit langem andauernden medialen Kampagne, in der gegen die Kosovo-albanischen PolitikerInnen und AlbanerInnen insgesamt mobilisiert wird. In das Bild der starken innerpolitischen Instrumentalisierung der Kosovo-Frage fügt sich auch die Aussage der serbischen Premierministerin Ana Brnabić vom Ende Mai 2019 ein, in der sie die AlbanerInnen aus „buchstäblich aus den Wäldern kommend“ bezeichnete.²⁰

Für einen Neustart des Dialogs wird man auf beiden Seiten von den unversöhnlichen Tönen absehen, und einen ernsthaften Kompromisswillen an den Tag legen müssen. Serbien müsste jedenfalls schnell vom eigenen stark nationalistischen Narrativ zum Kosovo abrücken und sich dann auch in vielen tech-

²⁰ Radio Free Europe, 30.5.2019 <https://www.rferl.org/a/incensed-by-racist-comments-kosovo-says-it-is-banning-serbian-pm/29972432.html>

nischen Fragen von Bedeutung für das Zusammenleben zwischen SerbInnen und AlbanerInnen im Kosovo öffnen. Die Kosovo-AlbanerInnen müssten auf der anderen Seite ebenfalls deeskalierend wirken und die unlängst beschlossenen Maßnahmen gegen Serbien wie die Einführung von Zöllen zurücknehmen.

Die Gruppe von BiEPAG-Experten hat am Höhepunkt der Debatte über einen Grenzdeal zwischen dem Kosovo und Serbien in der serbischen Wochenzeitschrift NIN und in der kosovo-albanischen Tageszeitung Koha Ditore einen Vorschlag vorgelegt, wie man zu einem funktionalen und für beide Seiten akzeptablen Abkommen kommen könnte. Den Schlüssel zum Erfolg sieht diese ExpertInnengruppe in einem breiten und inklusiven Dialog und Verhandlungsprozess, der an dem bislang im Dialog Erreichten anknüpft und anstelle des Prinzips einer weiteren Aufteilung von Territorien auf das Prinzip des Kompromisses und der gemeinsamen nachbarschaftlichen bzw. regionalen Absprache und Zusammenarbeit setzt.²¹ Der Vorschlag sieht auch die Errichtung von Mechanismen zur Überwachung der Umsetzung des neuen Abkommens vor. Die Überwachung muss über die aktuellen EU-Fortschrittsberichte zum EU-Beitrittsfortschritt hinaus erweitert werden. Sie setzen sich für die Einrichtung eines ständigen Überwachungsmechanismus durch die EU ein. Das neue Abkommen sollte laut der BiEPAG-Gruppe auf der Achtung grundlegender europäischer Werte und Ziele wie der Achtung der Menschenwürde und der Menschenrechte, Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit beruhen. Die Idee sieht auch eine direkte Entblockierung bzw. Beschleunigung der EU-Integrationsprozesse für beide Staaten sowie eine Vollmitgliedschaft des Kosovo in der UNO vor. Die Gruppe schlägt ebenfalls vor, dass ein/e besonderer/e EU-VertreterIn ernannt wird, der/die als BerichterstatterIn fungieren soll. Die Rolle im Dialog zwischen Kosovo und Serbien wäre die eines/er VermittlerIn. Diese Position würde auch dazu beitragen, eine Brücke zwischen der derzeitigen und der kommenden Europäischen Kommission zu schlagen und angesichts des erwarteten Wechsels der wichtigsten Personen in den EU-Institutionen im nächsten Jahr einen reibungslosen Übergang im Prozess sicherzustellen. Ein/e solche(r) von der EU ernannte(r) Gesandte sollte internationale Unterstützung erhalten, insbesondere von den USA und von Russland.

Der Schlüssel zur erfolgreichen Umsetzung eines möglichen neuen, rechtsverbindlichen Abkommens zur Lösung des Konflikts zwischen dem Kosovo und Serbien ist die Betonung der Zusammenarbeit und nicht der Trennung. Diese Zusammenarbeit sollte sich auf das ehrliche Engagement für eine aktive

²¹ Marko Kmezić, Marika Đolai, Shpend Emini, Florian Bieber, Igor Bandović, Zoran Nečev, and Srđan Majstorović, NIN, November 2018, abrufbar unter <https://europeanwesternbalkans.com/2018/10/18/getting-agreement-serbia-kosovo/>

Förderung gemeinsamer europäischer Werte zum Nutzen der BürgerInnen Serbiens und des Kosovo konzentrieren, wobei die schmerzhafteste Vergangenheit durch einen konstruktiven und gegenseitigen Dialog und die Einbeziehung eines möglichst breiten Spektrums von Akteuren neu verhandelt und konstruktiv in mögliche Zukunftslösungen transformiert werden soll.

Die EU hat das Jahr 2018 zum Jahr der Hoffnung und des neuen starken Engagements für die Region ausgerufen. Die Ermordung von Oliver Ivanović, die internen Debatten im Vorfeld der Verabschiedung der neuen EU-Erweiterungsstrategie und die immense Dynamik der jüngsten Debatte über Grenzverschiebungen zwischen dem Kosovo und Serbien haben aus dem Jahr 2018 ein Jahr der vertanen Chancen gemacht. Der negative Trend des Jahres 2018 hat sich in der ersten Hälfte des Jahres 2019 fortgesetzt. Ereignisse wie jenes Ende Mai 2019 zeigen, dass im schlimmsten Fall auch ein neuerlicher Ausbruch der Gewalt nicht mehr ausgeschlossen werden kann. Das letzte Jahr – vom Sommer 2018 bis 2019 – hat noch einmal gezeigt, wie dringend eine Klärung und Lösung des gordischen Knotens zwischen Serbien und dem Kosovo ist, nicht nur für die beiden Staaten selbst sondern für die gesamte Region. Man müsste in den kommenden Wochen und Monaten alles daran setzen, die Debatte und die Verhandlungen zwischen beiden Staaten in einen neu aufgesetzten, von der EU geführten und gut gemanagten Dialograhmen zu kanalisieren. Auch wenn es derzeit nicht absehbar ist, wann und unter welchen Bedingungen der Dialog zwischen Belgrad und Prishtina aufgenommen wird, ist es klar, dass es zuvor einer klaren Vereinbarung über die Art und Weise sowie die Finalität des Dialogs bedarf. Nur dadurch können Möglichkeiten für einen weiteren Austausch und eine Konsensbildung eröffnet werden.